TRIPLE R
ALLIANCE INC.

103 Ivy Drive, Wiarton, Ontario, NoH 2To, Canadá
+1 519 534 3468 / www.tripleralliance.ca

Proyecto – Estrategia Migración Inducida (PIIM)

Minera Panamá S.A.

Provincia de Colón, Panamá

Luc Zandvliet

Diciembre 2010

Tabla de Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO…… 3

INTRODUCCIÓN…… 5

1 "IMPULSADORES" DE PIIM…… 9
1.1 FACTORES EXTERNOS O NO RELACIONADOS CON EL PROYECTO QUE AFECTAN LA MIGRACIÓN …… 10
1.2 DECISIONES DE INFRAESTRUCTURA DE PROYECTO QUE INFLUENCIA PIIM …… 12
1.3 POSIBILIDADES DE PIIM …… 12
1.4 IMPACTO …… 14

2 EVALUACIÓN DE RIESGO …… 20
2.1 PERSPECTIVAS DE LA COMUNIDAD …… 20
2.2 PREPARACIÓN DEL GOBIERNO …… 21
2.3 RIESGOS IDENTIFICADOS …… 22

3 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA PIIM …… 24

4 MONITOREO Y EVALUACIÓN …… 47

5 CAPACIDAD DE IMPLEMENTACIÓN Y ESTRUCTURA …… 51

RESUMEN EJECUTIVO

- El Proyecto de migración inducida (PIIM) describe el movimiento de personas hacia un área en anticipación de, o en respuesta a, oportunidades económicas asociadas con el desarrollo y/o la operación de un nuevo proyecto (IFC, 2009). Aunque el PIIM puede tener consecuencias positivas y negativas, las negativas tienden a dominar si la migración no se maneja apropiadamente. MPSA ha decidido aplicar un enfoque estratégico impulsado por buenas prácticas para manera cualquier migración inducida por proyecto.
- El tamaño del proyecto Cobre Panamá y la virtual ausencia de cualquier oportunidad económica significativa en el área significa que la posibilidad de PIIM es muy alta. Sin embargo, el volumen e impacto esperado de PIIM es posible que sea moderado basado en experiencias pasadas con la mina de oro de Molejón y oportunidades de trabajo en otros lugares de Panamá.
- La experiencia de otros proyectos de minería muestran una relación de entre 3 y 10 trabajos indirectos disponibles por cada persona contratada directamente por la mina o sus contratistas. Contra una fuerza laboral proyectada de MPSA (contratista) de 5,000 a 6,000 personas durante el periodo de construcción, MPSA debe esperar, y planificar para por lo menos 15,000 a 20,000 personas migrando hacia el área. Adicionalmente, la experiencia sugiere que MPSA debe esperar un crecimiento de población sostenido anual de 10-15%. Este número claramente excede la capacidad de servicios actualmente disponibles en el área del proyecto.
- Coclesito/Villa Del Carmen (disponibilidad de servicios), San Benito (localizado más cerca de la garita) y Río Caimito muy probablemente serán los más afectados por la llegada de personas aunque por diferentes razones, por diferentes grupos de personas y en diferentes fases dentro del ciclo del proyecto. También, MPSA, puede crear "lugares populares" – por ejemplo, cerca de la garita pero lejos de San Benito – al hacer los lugares más o menos atractivos para los recién llegados, así administrando la presión de los recién llegados en la población anfitriona.
- Tanto los interesados de las comunidades como los departamentos gubernamentales y los políticos aprecian el enfoque pro-activo de MPSA en relación a PIIM. Todos los actores encontrados durante las dos visitas al área del proyecto expresaron disposición para trabajar con la compañía.
- Los más grandes riesgos asociados a PIIM identificados incluyen:
    - Una afluencia de personas hacia un área boscosa podría tener consecuencias ambientales, las cuales pudieran apoyar reclamos de grupos ambientalistas contra el proyecto en la ciudad de Panamá.
    - Las preocupaciones de interesados locales en relación a los impactos de PIIM y relacionados a personas de afuera capitalizando en oportunidades de negocios, reforzarían a los grupos que ya se oponen al proyecto.
    - Si no se llegara a un entendimiento entre las provincias de Coclé y Colón con respecto a la distribución de beneficios, en especial de empleo, el proyecto pudiera ser usado como un apoderado para propósitos políticos y, por ejemplo, enfrentar dificultades en su proceso de permisos.

- I El desarrollo de asentamientos no legales y precarios en áreas cercanas a San Benito si los estatutos no se aplican no se lleva a cabo planeación. Dichos asentamientos pudieran presentar riesgos de seguridad y causar problemas sociales que lleven a la pérdida de apoyo para el proyecto por parte de las comunidades locales.
- I Presión sobre los servicios de salud, educación y policía que exceden su capacidad, resultando en descontento social.
- I La provisión de servicios a Río Caimito y Coclesito, como electricidad, sirve como un imán para que los inmigrantes se establezcan en estas comunidades, y por tanto, ponen estrés en los servicios disponibles.

- Para mitigar estos riesgos, la implementación de estrategia PIIM está construida sobre tres pilares.
  - I Limitar (idealmente prevenir) exceso de migración de personas al área del proyecto.
  - II Mitigar los impactos de inmigrantes que decidan migrar al área del proyecto.
  - III Mantener el apoyo cordial de las comunidades anfitrionas (Licencia para Operar).

Obviamente, todas las actividades que intenten minimizar o limitar el PIIM deben, por definición, tener prioridad sobre las actividades para mitigar su impacto.

- La vulnerabilidad del proyecto al PIIM es más alto en el periodo anterior a la construcción. Dado el limitado marco de tiempo disponible, las medidas relacionadas a las siguientes áreas deben ser priorizadas:
  - Apoyo al gobierno con relación a la planeación espacial, zonificación, establecimiento y puesta en efecto de estatutos.
  - Preparación para reclutamiento de fuerza laboral “local” (la herramienta más efectiva para limitar PIIM)
  - El desarrollo e implementación de una estrategia de procuraduría y contratación local
  - El establecimiento de un foro regular para discusión con líderes de la comunidad
  - El establecimiento de una fuerza de tareas de multi-interesados
- Como parte del enfoque de implementación, será importante desarrollar un plan de monitoreo y evaluación en relación a las necesidades de PIIM para enfocarse en:
  a. Indicadores de Programa (se están logrando los objetivos del programa?)
  b. Indicadores de percepción (cómo perciben las personas locales nuestro esfuerzos?)
  c. Indicadores de impacto (objetivamente, cuales son los cambios y los impactos que vemos como resultado de PIIM?)
- Uno de los temas que se repite a través de este documento es que las actividades de varios Departamentos de MPSA tienen un impacto sobre el grado en el cual se puede prevenir o manejar la afluencia de personas. Esto destaca la necesidad de un enfoque de

Departamento-multifuncional para el manejo de la migración y la asignación de un "dueño" dedicado a implementar los planes de acción de PIIM.

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Cobre de Minera Panamá Cobre Panamá (el Proyecto) está localizado en el Distrito de Donoso de la Provincia de Colón, en la parte centro-norte de Panamá. Aunque esta es la ubicación del cuerpo mena, los accesos actuales al proyecto son exclusivamente por medio del Distrito de La Pintada en la Provincia de Coclé. Coclesito, el centro de servicio más cercano al sitio del Proyecto con acceso a servicios de salud y educación, así como el asiento de las autoridades locales, está localizado justo dentro de los límites con la Provincia de Colón pero está separado de otras comunidades de la Provincia de Colón en la costa atlántica por una densa selva tropical.

El área del Proyecto está situada en un área con poca infraestructura pública, débil presencia estatal, y pocas oportunidades de desarrollo económicas significativas. Muchos jóvenes de comunidades latinas (no-indígenas) se han ido del área escapando de las condiciones económicas actuales y se han mudado a la Ciudad de Panamá y otras áreas de Panamá que están experimentando crecimiento económico. Aunque no hay números exactos disponibles, algunos negocios en Penonomé estiman que hasta 30,000 personas del área del Proyecto trabajan en la industria de la construcción en otras áreas de Panamá.

Residentes locales en las áreas adyacentes al Proyecto muchas veces se apoyan en la agricultura, trabajos gubernamentales y trabajos de minería a pequeña escala dentro de la selva. El área del proyecto está caracterizada por la presencia de personas de raza latina e indígena (Ngöbe Bugle). En general la mayoría de las comunidades a lo largo de la carretera de acceso al Proyecto ("comunidades de carretera") en la provincia de Coclé, así como comunidades en la provincia de Colón a lo largo de la costa ("comunidades de costa") son predominantemente latinas, mientras que existen varias áreas de comunidades exclusivamente indígenas y existen asentamientos en la selva cerca de los sitios propuestos de minería. La gente latina generalmente opera campos mineros artesanales en la selva aunque personas indígenas están adoptando sus prácticas. Entre las comunidades indígenas, existe una comunidad latina (San Benito) la cual es la comunidad más cercana a la entrada del sitio propuesto para el proyecto.

En el área de la selva, las comunidades latinas han existido generalmente por décadas. Las comunidades indígenas de Nuevo Sinaí, Nueva Lucha (incluyendo Fardalito) y Chicheme, por otro lado, se han establecido solo en esta última década por migración hacia el área desde la Comarca Ngöbe Bugle. Los Ngöbe han migrado por falta de prospectos económicos dentro de la Comarca y por la oportunidad de moverse a áreas con una abundancia de tierras selváticas. También hay indicaciones que algunos Ngöbe han sido persuadidos a mudarse al área del proyecto para apoyar futuros reclamos para la expansión de la Comarca. Y, hay indicadores emergentes de que hay gente que se muda hacia el área del proyecto con propósitos especulativos; principalmente para ocupar tierras en áreas de concesión minera con la esperanza de ser compensados por MPSA.

Como resultado de estas prácticas y tendencias de migración, MPSA realizó el borrador de ESIA de la presión sobre la tierra. Una preocupación particular es el hecho de que estos residentes sin tierra tengan un impacto significativo sobre la biodiversidad del Corredor Biológico Mesoamericano a medida que ellos talan una cantidad creciente de tierra. En atención a este impacto, MPSA ha decidido aplicar un enfoque estratégico, impulsado por mejores prácticas para manejar cualquier migración inducida por el proyecto.

La migración inducida por el proyecto (PIIM) describe el movimiento de personas hacia un área en anticipación a, o en respuesta a, oportunidades económicas asociadas con el desarrollo y/u operación de un nuevo proyecto (IFC, 2009). Aunque el PIIM puede tener consecuencias positivas y negativas, las negativas tienden a dominar si la migración no se maneja apropiadamente. La mayoría de las compañías típicamente asignan la responsabilidad de PIIM al Estado. Pero, la realidad es que los Estados están mal preparados y dotados de recursos para limitar o mitigar las consecuencias negativas del PIIM. Como resultado, las compañías terminan encargándose de las consecuencias de la falta de acción, y pueden experimentar un aumento de costos de proyectos, aumento de riesgos operacionales y de reputación, y finalmente pierden la licencia social del proyecto para operar.

En respuesta a las amenazas que supone el PIIM, La Corporación Financiera Internacional desarrolló el Libro para Abordar la Migración Inducida por el Proyecto (IFC, 2009). El tamaño del proyecto Cobre Panamá y la virtual ausencia de otras oportunidades económicas significativas en el área significan que el PIIM es casi inevitable. Sin embargo, la escala de PIIM, así como su impacto, puede ser administrado al tomar un enfoque pro-activo, lo cual es lo que esta estrategia intenta lograr. Aunque no es posible, y a veces ni siquiera deseable, eliminar el PIIM completamente, se pueden hacer los esfuerzos para asegurar que la migración de personas foraneas no exceda la capacidad de la infraestructura local y los niveles de tolerancia de las comunidades anfitrionas.

Los objetivos de la estrategia PIIM son:
- Minimizar la migración al área del proyecto de grupos de población "indeseables" (prevención)
- Maximizar la contribución que los grupos de población "deseables" pueden hacer al área del proyecto
- Manejar y mitigar el impacto negativo de aquellos inmigrantes que llegan al área del proyecto (administración)
- Asegurar que los grupos de interés local perciban que MPSA está haciendo el esfuerzo requerido para tomar responsabilidad por el PIIM.

Con relación al alcance de la estrategia PIIM, la pregunta a hacerse es si Minera Panamá debería desarrollar un plan de manejo de migración inducida independiente, o uno que se intege a sus operaciones existentes. La IFC[1] recomienda que las intervenciones seleccionadas en materia de la migración inducida sean consideradas la responsabilidad de las operaciones de los proyectos existentes o programas si es que pueden ser integradas.

Cobre Panamá tiene una serie de tales programas en ejecución o planeados, como se demuestra abajo:

PLANES Y PROGRAMAS QUE SE PUEDEN INTEGRAR A LAS INTERVENCIONES DE MANEJO DE MIGRACION INDUCIDA:

- Plan de Gestión Social
- Plan de Acción de Reasentamiento
- Planes de Manejo de Impacto Ambiental y Social
- Plan de Desarrollo Comunitario
- Plan de Manejo de Recurso Humanos*
- Plan de Compras y Contratación Local*
- Plan de Seguridad

Se debe destacar que un número de estos planes y programas – recursos humanos, seguridad, procuraduría y contratos - están fuera del ámbito del equipo de Relaciones Externas (ER) y, como tal, requerirán colaboración cercana entre las funciones de ambos equipos, el apoyo de la alta gerencia, con ER contribuyendo como un experto en la materia en las áreas de migración y contribución a la licencia social.

Esta estrategia, se apega en la mayor medidad porsible al Libro para Abordar la Migración Inducida por el Proyecto de la IFC (2009)[1] lo cual facilitata a MPSA cumplir su meta de verificar la aplicación práctica del libro y alinear el enfoque de MPSA con las mejores prácticas internacionales.

El Capítulo 1 se enfocará en los detonadores de la Migración Inducida por el Proyecto, las probabilidades proyectadas de que pasará, la ubicación ("lugares populares"), y los impactos proyectados.

Una vez que los impactos sean identificados, en el capítulo 2 seremos capaces de identificar y evaluar riesgos basados en la habilidad (o ausencia de) de las comunidades locales, el gobierno y la infraestructura existente para tratar con dicho impacto.

La evaluación de riesgo informa la estrategia de implementación PIIM en el capítulo 3 que estará construida sobre estos tres pilares.

IV. Limitar (idealmente prevenir) el exceso de migración de personas al área del proyecto.
V. Mitigar los impactos de esos inmigrantes que aún deciden venir al área del proyecto.
VI. Mantener el apoyo de las comunidades anfitrionas (Licencia para Operar).

Después de una serie de medidas administrativas ordenadas por tema, el Capítulo 4 enumera el enfoque sugerido para el Monitoreo y Evaluación.

[1] Proyectos y Personas, Un Libro para Abordar la Migración Inducida por el Proyecto, IFC, Septiembre 2006

Finalmente, los impactos relacionados con la Migración Inducida por el Proyecto requieren de un enfoque multi-disciplinario y multifuncional que involucra a numerosos departamentos internos, agencias gubernamentales, grupos de la sociedad civil y, naturalmente, a las comunidades. El Capítulo 5 presenta una discusión general sobre la implementación de esta estrategia por parte de MPSA.